

L'ETICA POLITICA NELLA DISCIPLINA INTERNA DEI PARTITI

Sommario: 1. - Per una possibile definizione di dovere etico in politica. La comparazione con altri ambiti; 2. - Le fonti delle regole etiche delle formazioni politiche; 3. - I partiti e movimenti tra norme interne e codici etici. Gli obblighi degli iscritti, dei candidati e degli eletti, l'apparato sanzionatorio e le garanzie procedurali; 4. - I casi recenti di esclusione ed espulsione di fronte alla cronaca giudiziaria e non solo

1. Per una possibile definizione di dovere etico in politica. La comparazione con altri ambiti

Dalla slealtà politica alla mera violazione del codice penale, passando per il venir meno dalla moralità – intesa come condivisione dei “valori” enunciati dalle proprie Carte fondative –, i partiti italiani ed il loro sistema sono afflitti, ormai da decenni, dallo svuotamento di senso del presupposto minimo per l'efficacia di un'organizzazione stabile, compiuta e regolata: la presunzione di affidabilità dell'elemento personale.

L'espressione *codice etico* è stata introdotta recentemente nel sistema delle formazioni politiche e la questione della sua definizione si inserisce nell'attuale rinnovato dibattito sulla regolamentazione della loro realtà associativa. La forte eco, anche mediatica, della discussione sul tema offre, se non risposte ai tanti dubbi, almeno spunti per la riflessione sulla trasformazione di tali organizzazioni. Costruire un mattoncino di regole di comportamento da affiancare a sostegno, non foss'altro che precauzionale, dell'edificio composto dalle norme del diritto positivo, a molti sembra utile almeno a dimostrare l'impegno a contrastare la più generale delegittimazione della politica e dello stesso istituto della rappresentanza.

Ci si chiede allora, come definire ed inquadrare giuridicamente le fonti delle regole che permettono di individuare, prevenire ed eventualmente sanzionare quei comportamenti ritenuti scorretti o sconvenienti per la vita stessa dei partiti e dei movimenti politici?

Come è noto ed ampiamente indagato, tentativi analoghi sono stati fatti nel sistema aziendale, come risposta ai recenti scandali finanziari; nel sistema amministrativo pubblico, come risposta al deficit economico codeterminato da sprechi ed inefficienza gestionale, ma anche dai fenomeni di corruzione, concussione, peculato, truffe e abusi d'ufficio; nel sistema delle autonomie funzionali, come nel caso degli atenei travolti anche da una profonda delegittimazione del proprio ruolo e della propria reputazione; nel sistema dalle aziende o enti pubblici economici che svolgono un servizio pubblico, come la RAI e le Aziende sanitarie, cronicamente afflitti da sprechi e scarsa qualità nell'erogazione delle prestazioni.

Quanto ai contenuti dei codici etici, onestà e correttezza (soprattutto in situazioni di potenziale conflitto di interessi), senso di appartenenza e di lealtà verso l'organizzazione, leale collaborazione, riservatezza, imparzialità ed equità nei comportamenti e nei giudizi di chi esercita autorità, attenzione e salvaguardia della dignità degli interlocutori, trasparenza, completezza e attendibilità delle informazioni manipolate, rispetto per l'ambiente ecc., sono tra i "valori" che ricorrono più frequentemente nei diversi contesti organizzativi richiamati, sia pubblici sia privati, ed in riferimento alle relazioni interne, esterne o interistituzionali. Dalla lettura di questo elenco è, credo, evidente la sovrapposibilità concettuale di questi valori con i doveri già riconosciuti, ed imposti dall'ordinamento positivo italiano, a partire dai fondamenti costituzionali riferiti esplicitamente a chi assolve funzioni e cariche pubbliche, quali quelli dell'imparzialità (art. 97), del servizio della Nazione (art. 98), della responsabilità (art. 28), del comportamento secondo "disciplina ed onore" (art. 54), ma anche da quelli riferiti alle imprese, quale il limite dell'utilità sociale (art. 41) e ed singoli cittadini, quali la fedeltà alla Repubblica (art. 54) e la solidarietà politica, economica e sociale (art. 2).

Per un giurista, tuttavia, la questione resta quella dell'individuazione degli elementi definitori peculiari della regola giuridica rispetto alle altre tipologie di regole¹. Il valore aggiunto, appunto di tipo etico, sta a mio avviso in almeno due elementi: il primo riguarda il potenziale contributo alla diffusione di tali concetti, con intento non solo informativo ma dichiaratamente pedagogico (scambio cognitivo ovvero comunicazione), rispetto ai comportamenti, anche astensivi, relativi al contesto specifico in cui si opera; il secondo riguarda il potenziale supporto alla legittimazione, immagine, visibilità e credibilità sociale dell'organizzazione di riferimento. Fatta salva, inoltre, la necessaria consapevolezza che le pratiche basate su questi stessi intenti, se non sono governate con professionalità (e non solo nel caso delle imprese private), possono generare effetti negativi, valutabili anche quantitativamente (solo per esempio, si pensi alla gestione dei reclami o più banalmente alla gestione dei rapporti con i media).

Da una prima, sebbene sommaria, comparazione di tali esperienze credo si possano mettere in evidenza alcuni elementi definitori comuni dei cosiddetti codici etici.

La volontà liberamente espressa di adottare strategie (autoregolamentazione) che attestino, all'interno e soprattutto all'esterno dell'organizzazione, l'assunzione di responsabilità sociali rispetto ai propri comportamenti, in attuazione dei propri valori e principi fondativi.

La qualificazione delle regole come "etiche", in quanto risultanti da valutazioni ritenute valide ed efficaci dal punto di vista della parte che le pone in essere (valutazione discrezionale dei contenuti e delle finalità).

La consapevolezza che il "codice" operi su un piano normativo, ossia genericamente conformativo – ma anche esortativo – di comportamenti, ma non propriamente giuridico (con le specificazioni che riguardano le amministrazioni pubbliche, che riporterò oltre²).

¹ Sulla distinzione tra regola giuridica e altre regole, in particolare morali e sociali, il rinvio doveroso è a H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto* (1960), edizione Einaudi, 1966, 73 ss; nella letteratura recente cfr. G. Azzariti, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, 2010, 30 ss.

² Parte della dottrina li inquadra come espressione di *soft law*, al fine soprattutto di evidenziarne il carattere solo eventualmente sanzionatorio – dando così per assunto che la presenza di una sanzione sia essenziale per qualificare la norma come giuridica – ed il valore di potenziale strumento di integrazione e completamento dell'ordinamento (*hard*) giuridico.

In questo senso, la dottrina prevalente esclude i codici etici dal novero degli atti o fatti idonei a produrre diritto nel nostro ordinamento, anche considerato che le eventuali violazioni non producono responsabilità giuridica nei confronti di terzi e che le sanzioni previste hanno natura solo morale, o comunque non rilevano nella presunzione di legittimità degli atti dell'ente.

Ecco alcune esperienze.

Sono strumenti privilegiati per dare contenuto alla responsabilità sociale d'impresa, sia i codici etici (rivolti ai comportamenti individuali) sia il Bilancio sociale (rivolto al controllo delle politiche aziendali), in quanto forme di attuazione (non giuridica) della disposizione costituzionale che assicura la libertà di iniziativa economica, subordinandola al rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della dignità e della libertà nell'interpretazione che evidentemente l'impresa stessa, che è organizzazione sociale, è chiamata ad offrire in modo autonomo, purché non in contrasto con l'ordinamento positivo.

Fuori dall'ambito del *profit* l'adozione di un'autodisciplina è invece una "scelta imposta", in quanto nell'ambito del settore pubblico non si ha il potere di scegliere se adottare tali regole, ma solo di definirne con puntualità i contenuti per supportare – al meglio ed in riferimento alle singole specifiche realtà – i modelli organizzativi e gestionali definiti dall'ordinamento positivo. Il fine generale è quello di rendere possibili ed efficaci meccanismi di controllo e di prevenzione di eventuali illeciti, ma anche di valorizzare e di diffondere le cosiddette "buone pratiche".

Nella prospettiva giuridica, riferirsi al concetto generale di "etica pubblica" significa considerare quel complesso di regole che garantiscano che il risultato delle scelte pubbliche non sia impropriamente condizionato da interessi di singoli o di *lobbies* organizzate. "Tutti i titolari di poteri pubblici, abbiano essi compiti di indirizzo politico, di gestione, di interpretazione e applicazione di norme giuridiche operano nel perseguimento di un interesse generale che si conforma, ma in definitiva trascende, con gli interessi particolari con i quali la decisione pubblica incide"³. In questo senso, il risultato dell'imparzialità dei funzionari si raggiunge con discipline che, coinvolgendo il profilo delle garanzie soggettive, limitino l'accesso alle cariche pubbliche per coloro che siano portatori di interessi in conflitto (ineleggibilità, incompatibilità, incandidabilità), e impongano doveri di astensione ovvero doveri di comportamento, in servizio e fuori servizio. Circa il profilo delle garanzie oggettive, il risultato è perseguito con le discipline che riguardano l'organizzazione nella distribuzione e nello svolgimento delle attività⁴.

Già dalla prima metà degli anni '90 l'ipotesi è stata quella di prevedere l'adozione di codici di condotta per tutto il personale pubblico, sia esso elettivo o di carriera. Il quadro di riferimento normativo generale è, dunque, costituito dai principi generali dell'attività amministrativa introdotti in particolare a partire dalla legge n. 241 del 1990 e da altre specifiche disposizioni. Si pensi, ad esempio, a quanto indicato nelle stesse linee

³ Cfr. F. Merloni, *Introduzione. L'etica dei funzionari pubblici*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, 2009.

⁴ "Per i dipendenti pubblici, per i quali trova applicazione il codice di comportamento, il dovere costituzionale di esclusività nel servizio alla Nazione, che va correttamente inteso come piena dedizione alla cura dell'interesse generale, si traduce in una serie di principi e previsioni puntuali che in certa misura si pongono a presidio di un corretto rapporto con gli interessi...i limiti del sistema discendono, piuttosto, dalla ridotta incisività, dalla eccessiva estensione quanto a destinatari di tali previsioni, dal problematico raccordo con i meccanismi della responsabilità disciplinare ed infine dalla scarsa prassi applicativa delle sanzioni inerenti alla violazione dei doveri", E. Carloni, *Interessi organizzati, lobbying e decisione pubblica*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *cit.* 130 s.

programmatiche dall'allora presidente del Consiglio Ciampi, poi realizzate con il "Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni" (decreto Ministro Funzione pubblica del 31/03/1994, adottato sulla base dell'art. 58 bis del d.lgs. n. 29 del 1993, oggi sostituito dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"), che ambiva ad "esemplificare" attraverso principi gli obblighi – evidentemente giuridici – di diligenza, lealtà e imparzialità nei rapporti d'ufficio e in quelli con i cittadini e utenti del servizio⁵. Il codice va definito sentiti i sindacati più rappresentativi, recepito nei contratti collettivi e consegnato al dipendente all'atto dell'assunzione⁶. Il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica" ha, inoltre, disposto la presunzione di colpevolezza dell'ente, con onere della prova a suo carico, nel caso in cui il reato sia stato commesso da soggetti in posizione apicale. In questa ipotesi, è l'ente a dovere provare di aver adottato modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire l'illecito, e conseguentemente che sia stato il singolo soggetto a tenere un comportamento volutamente fraudolento. Nel caso di reati commessi da soggetti in posizione subordinata, deve essere dimostrato dal magistrato inquirente che il reato sia stato commesso per il mancato rispetto degli obblighi di direzione e vigilanza da parte della direzione aziendale (di diritto privato). Tale rispetto si presume se l'ente ha adottato preventivamente ed applicato un modello di organizzazione, gestione e controllo potenzialmente efficace, ai fini della prevenzione del reato che è stato posto in essere.

Sono molte le amministrazioni che hanno adottato, sebbene solo recentemente, un codice di comportamento.

In questi documenti spesso si offre una definizione della natura etica delle regole ed insieme se ne prospetta il rapporto con il diritto. Esempio è il Codice del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dove si legge, nella introduzione, che "le regole morali sono quelle ispirate dal bisogno di definire, rendendoli patrimonio comune, criteri comportamentali considerati imprescindibili per la realizzazione dei fini essenziali di una collettività organizzata. Esse svolgono un ruolo di indicatori, fondamentale per la valutazione ontologica dei comportamenti che, a loro volta, vengono stimati attraverso il confronto con i normali canoni della correttezza. La ricerca di una dimensione etica diviene necessaria, ancor di più, quando l'attività del singolo si esplica nello svolgimento di una funzione sociale o un'attività lavorativa, soprattutto se alle dipendenze della Pubblica Amministrazione...Le regole etiche esulano dalla coercizione: si caratterizzano in una esortazione che muova il lavoratore ad agire con disciplina ed onestà, ove, in quest'ultima vanno ricompresi i concetti di dignità, moralità, decoro correttezza e lealtà, esaltando il prestigio dell'amministrazione di appartenenza. Esse incidono, non tanto sui risultati dei comportamenti, ma, molto più profondamente, sulle intenzioni delle azioni".

⁵ Sul tema, E. Carloni, *Ruolo e natura dei c.d. 'codici etici' delle amministrazioni pubbliche*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2002, 319 ss., B. G. Mattarella, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Il Mulino, 2007.

⁶ A parere di F. Merloni, *op. ult. cit.*, 15, anche laddove "il codice" non sia recepito dai CCL, "è fonte normativa che dispiega direttamente i suoi effetti" e che "si applica anche alla dirigenza e al personale non contrattualizzato",

Il “rilievo giuridico” riguarderebbe poi il contributo che tali prescrizioni danno alla precisazione dei “comportamenti suscettibili di sanzioni, ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e di contratto collettivo nazionale”, non sovrapponendosi comunque alla definizione degli “ulteriori comportamenti sanzionabili per i dipendenti (dirigenti e non dirigenti), definiti da alcune disposizioni di legge, quali, ad esempio, quelle connesse alla violazione della disciplina delle incompatibilità dei pubblici dipendenti”. Va chiarito poi che le “disposizioni trovano applicazione in tutti i casi in cui non siano applicabili norme di legge o di regolamento o comunque per i profili non diversamente disciplinati da leggi o regolamenti”, come del resto indicato dal Decreto del Ministro della Funzione pubblica del 28/11/2000 (“Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni”).

Ultimo in ordine di tempo, si segnala un intervento collaterale alla manovra di contenimento della spesa pubblica dell’attuale governo; il Presidente del Consiglio Monti, “in considerazione della primaria esigenza di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica”, ha diramato una Circolare (8 febbraio 2012) a tutte le strutture che dipendono dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, il cui obiettivo dichiarato è quello del potenziamento della credibilità degli sforzi di riduzione e razionalizzazione delle spese; si chiede alle strutture di contenere al massimo le attività di comunicazione istituzionale ed ai dipendenti di improntare il proprio comportamento alla “assoluta sobrietà”, rinviando espressamente al codice etico del Ministero dell’Economia (approvato con decreto del 18 marzo 2009).

Nel sistema delle autonomie funzionali, altro riferimento specifico si rinviene nell’art. 4 della legge n. 240 del 2010, laddove prevede che “le Università che ne fossero prive adottano entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge (28 luglio 2011) un codice etico della comunità universitaria formata dal personale docente e ricercatore, dal personale tecnico-amministrativo e dagli studenti dell’ateneo. Il codice etico determina i valori fondamentali della comunità universitaria, promuove il riconoscimento e il rispetto dei diritti individuali, nonché l’accettazione di doveri e responsabilità nei confronti dell’istituzione di appartenenza, detta le regole di condotta nell’ambito della comunità. Le norme sono volte ad evitare ogni forma di discriminazione e di abuso, nonché a regolare i casi di conflitto di interessi o di proprietà intellettuale. Sulle violazioni del codice etico, qualora non ricadano sotto la competenza del collegio di disciplina, decide, su proposta del Rettore, il senato accademico”⁷.

In altre esperienze, poi, l’adozione del codice etico – documento, va specificato, comunque differente per forma, finalità e contenuti dalle Carte dei servizi pubblici, anche se nell’esperienza pratica di attuazione di questo documenti difficilmente risulta evidente – fa seguito alla predisposizione e diffusione di Linee guida (è il caso delle Asl rispetto agli indirizzi regionali) che contengono criteri procedurali comuni quali la predisposizione di appositi gruppi di lavoro, l’identificazione di processi pilota, la sottoposizione ad osservazioni e obiezioni di tutti i potenziali destinatari, il monitoraggio costante degli effetti e risultati.

⁷ Cfr. S. Spuntarelli, *L’autonormazione etica nelle università*, in P. David, S. Spuntarelli, *Codici etici, di condotta e consiglieri di fiducia nelle università italiane*, Aras Edizioni, 2009.

2. Le fonti delle regole etiche delle formazioni politiche

Se la correttezza nei comportamenti connessi allo svolgimento delle attività amministrative pubbliche è obiettivo chiaramente espresso nei principi e nelle norme attuative dell'ordinamento, altrettanto forte è in democrazia l'esigenza di assicurare l'integrità di chi assolve una funzione pubblica di rappresentanza o di governo. Per il "personale" politico, il tema dell'eticità dei comportamenti si complica ulteriormente, sia sotto il profilo dell'inquadramento delle fonti sia sotto quello della possibile definizione condivisa di etica politica.

L'integrità dei parlamentari ed altri membri di assemblea, dei ministri e dei vertici politici degli enti territoriali e locali non può essere minore (logica almeno vorrebbe) di quella richiesta ai dipendenti pubblici; le caratteristiche del mandato e la natura delle attribuzioni costituzionali porteranno tuttavia a scegliere modalità differenziate per la realizzazione di tale finalità⁸. L'ambizione espressa negli ultimi anni è quella di ridefinire la responsabilità politica anche attraverso strumenti efficaci nel contrasto ai dilaganti fenomeni corruttivi, nonché nella ricostruzione della credibilità e della fiducia degli elettori nel sistema di rappresentanza democratica e più in generale dei consociati nei confronti di chi agisce esercitando (o collaborando all'esercizio di) un pubblico potere od ufficio sottoponendosi, in questo modo, in ogni suo relativo comportamento ai doveri di disciplina ed onore prescritti dall'art. 54 della Costituzione.

L'ambito di intervento di autoregolazione da parte delle formazioni politiche potrebbe, in questo senso, avere un peso giuridico non trascurabile sia a supporto sia ad integrazione, anche a fini sanzionatori, dell'ordinamento positivo. Si pensi ad esempio a quella zona di confine tra politica ed amministrazione che vede soggetti prestare, tramite incarichi fiduciari, la loro opera di diretta collaborazione a chi rappresenta o governa in una istituzione pubblica. Si tratta di quelle figure, non dirigenziali, assoggettate alle regole dello *spoils system* che operando in stretta collaborazione con gli organi politici, interloquiscono strettamente con l'amministrazione, a volte con compiti di gestione (presidenti e amministratori di enti pubblici, capi di gabinetto, portavoce, componenti di commissione, segretari generali e capi dipartimento ministeriali, direttori ASL ecc.). In questo caso è stato recentemente messo in luce che è pressoché assente una normativa che disponga obblighi di comportamento relativi a tali figure, titolari nelle pubbliche amministrazioni di incarichi politici, fiduciari o professionali⁹, salva la prescrizione generale dell'art. 54 Cost.

In base alle proprio ordinamento speciale, le associazioni politiche riconoscono, a ciascun individuo uno specifico status al fine di definire poteri, diritti, doveri e specifici obblighi; dunque, ai membri degli organi direttivi ed ai funzionari di partiti o movimenti (questi ultimi al servizio, anche tramite rapporto di lavoro dipendente, dei tali associazioni), ai candidati, agli eletti, ma anche agli iscritti alle associazioni politiche è

⁸ Cfr., G. Sirianni, *L'etica del personale politico. Parlamentari e titolari di cariche di governo*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin (a cura di), *cit.*, 40.

⁹ Cfr. F. Merloni, *L'etica dei soggetti con incarico fiduciario*, in F. Merloni, R. Cavallo Perin a cura di, *cit.*, spec. 100, la ricerca mette anche in evidenza la diversa situazione in altri contesti europei. "Per il personale politico e di diretta collaborazione, la questione diviene più sfuggente, dal momento che le regole di status idonee a contenere possibili distorsioni e "parzialità" nel rapporto con gli interessi risultano deboli, pur dovendosi ritenere applicabile anche ai funzionari onorari ed ai decisori politici il dovere costituzionale di imparzialità. Qui, in effetti, diviene necessario riflettere sulla responsabilità del personale politico complessivamente intesa: responsabilità che è giuridica, in alcuni casi, ma più spesso politica ed in questo la correttezza delle condotte è anche frutto del sistema di valori condivisi a livello di *elites* e di partiti politici, della capacità dell'opinione pubblica di conoscere e premiare o sanzionare le condotte, avendo a riferimento la cura dell'interesse generale", E Carloni, *op. cit.*, 132.

normalmente richiesto di conformarsi a regole specifiche di comportamento, ossia di adeguare la propria condotta agli impegni assunti.

Tra i tanti comportamenti direttamente o indirettamente funzionali all'efficienza organizzativa del partito o del movimento ed alla realizzazione delle sue finalità politiche, è possibile inquadrare i comportamenti che incidendo sulla sua "reputazione", tenuto conto che – come si è detto in apertura – è l'organizzazione stessa volontariamente e discrezionalmente ad individuare quelli espressivi del concetto di etica politica.

In generale, dunque, esistono obblighi derivanti dalla sola iscrizione al partito (ad esempio di lealtà e osservanza delle regole interne); obblighi determinati dall'assunzione di funzioni e mandati, in base agli indirizzi politici generali fissati dagli statuti e a quelli fissati dagli organi di governo (ad esempio il divieto di contemporanea iscrizione ad altri partiti o associazioni politiche, il divieto di cumulo di cariche, il limite alla partecipazione ai diversi organismi interni, il divieto di comportamenti in contrasto con decisioni assunte dagli organi deliberativi competenti, quali le candidature in contrapposizione o le dichiarazioni alla stampa non in linea); obblighi la cui violazione causa abuso delle norme interne di buona amministrazione (le falsificazioni contabili, le agevolazioni ingiustificate, le elusioni o i ritardi, l'assenteismo).

In particolare, nel catalogo degli obblighi etici – laddove esista – rientreranno quei comportamenti, verificati e sanzionati dagli organismi di garanzia interni, ritenuti discutibili o riprovevoli dal punto di vista dell'onore e della integrità individuali e capaci di determinare discredito per l'organizzazione. Di solito si tratta di casi in cui un membro contravvenga intenzionalmente alla disciplina interna del partito in modo grave ossia in modo da provocare un danno evidente e notevole. Ad esempio si appropri indebitamente di beni che appartengano o siano a disposizione del partito; incorra in qualsiasi forma di corruzione nell'esercizio di cariche pubbliche; manipoli o agisca deliberatamente e ripetutamente contro le deliberazioni degli organi di governo o di rappresentanza del partito.

Le regole etiche sono contenute negli statuti e nei regolamenti dei partiti e dei movimenti e meno frequentemente, come vedremo, in appositi "codici" che nei contenuti si conformano, di solito, ad indirizzi stabiliti a livello parlamentare.

Una misura tesa a contrastare i fenomeni degenerativi, apparentemente molto efficace proprio per la sua precipua finalità preventiva, è quella del controllo per l'accesso alle cariche pubbliche (incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità). In questo ambito l'esperienza del confronto tra regole giuridiche e regole di etica politica è più matura e il suo studio consente di evidenziare le obiettive difficoltà a perseguire il modello della integrazione tra i due piani¹⁰, entrambi chiamati quantomeno a non porsi in contrasto con il parametro Costituzionale del principio di uguaglianza e di pari opportunità di accesso dei cittadini alle cariche pubbliche (art. 51) e con la riserva di legge prescritta nell'art. 65, comma 1, in tema di rappresentanza parlamentare, e di rappresentanza regionale dall'art. 122, comma 1.

Celebrato lo scorso 17 febbraio il ventennale del primo arresto per corruzione politica da parte del "Pool di mani pulite", le origini di un discorso sulla disciplina interna dei partiti a fini di prevenzione degli illeciti

¹⁰ Osserva G. Sirianni, *op. cit.*, 43 che si tratta di un "delicato intervento di innesto nello status dei politici, venendo ad alterare i parametri della responsabilità tanto politica che giuridica"

risale a quei giorni del 1991 ed all'azione della Commissione antimafia che predispose una sorta di decalogo per il controllo sull'onestà degli amministratori, a partire della formazione delle liste elettorali. Ma 'infiltrazioni' mafiose e 'zone d'ombra' si sono riscontrate tra gli eletti fino alle elezioni regionali del marzo 2010, con la differenza – forse non trascurabile – che oggi i dati quantitativi e qualitativi sono largamente accessibili e la responsabilità, almeno politica, può essere ricondotta esplicitamente al fatto che alcuni partiti e alcuni candidati alla presidenza delle Regioni non abbiano vigilato come era stato loro richiesto formalmente.

Un nuovo "codice di autoregolamentazione" espressamente indirizzato al sistema politico era stato adottato ad aprile 2007 dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie (presidente Forgione), con voto unanime. La "proposta" indirizzata a partiti e liste civiche, anche in prospettiva delle imminenti consultazioni amministrative, era a non candidare persone coinvolte in indagini sulla criminalità organizzata, sulle quali si fosse già pronunciato un giudice (per sentenze di condanna, rinvio a giudizio, misure cautelari e preventive ecc.). Successivamente le competenze della Commissione si sono ampliate ricomprendendo il compito di "indagare sul rapporto tra mafia e politica sia riguardo alla sua articolazione sul territorio, negli organi amministrativi, con particolare riferimento alla selezione dei gruppi dirigenti e delle candidature per le assemblee elettive, sia riguardo a quelle sue manifestazioni che, nei successivi momenti storici, hanno determinato delitti e stragi di carattere politico-mafioso", il compito di svolgere "il monitoraggio sui tentativi di condizionamento e di infiltrazione mafiosa negli enti locali e proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, verificando l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, con riguardo anche alla normativa concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e la rimozione degli amministratori locali" (legge 4 agosto 2008, n. 132, rispettivamente art. 1, comma 1, lett. f e lett. n.).

Anche a seguito del lavoro svolto dall'apposito Comitato sul rapporto tra mafia e politica, a distanza di circa tre anni dal primo intervento, la Commissione ha rinnovato la richiesta di autoregolamentazione del sistema politico, salvaguardando integralmente il primo codice, ma allargandone il campo di applicazione alle elezioni regionali, tenuto conto che la legge consente a tale organo non soltanto di fare esortazioni, ma di intervenire, ad elezioni avvenute, per verificarne i risultati sugli eletti¹¹.

Nei contenuti, il Codice propone a partiti, formazioni politiche e liste civiche di impegnarsi – attraverso l'adozione espressa del testo nella propria disciplina interna – a "non presentare e nemmeno a sostenere, sia indirettamente sia attraverso il collegamento ad altre liste, candidati alle elezioni regionali, dei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali nei cui confronti, alla data di pubblicazione della convocazione dei comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero sia stata emessa misura cautelare personale non revocata né annullata, ovvero che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive, ovvero che siano stati condannati con sentenza anche non definitiva". L'incandidabilità riguarda

¹¹ E' garantita la pubblicità dell'esito di tale lavoro tramite apposite relazioni alle Camere, cfr. *Relazione della commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali*, febbraio 2010, approvata anche in questo caso all'unanimità.

una nutrita serie di reati che rivela l'impetosa fotografia aggiornata dell'entità e della qualità dell'infiltrazione delittuosa nell'organizzazione politico-istituzionale del nostro Paese¹².

Il testo, che non indica eventuali sanzioni, sembra avvalorare la tesi che l'adesione volontaria al Codice – l'incandidabilità secondo la giurisprudenza costituzionale, va considerata come particolare causa di ineleggibilità accolta del legislatore in relazione a vicende processuali¹³, che si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo, ma che non è possibile considerare aspetto sanzionatorio penale del reato¹⁴ -- sia uno strumento di rafforzamento della responsabilità politica, da far valere attraverso la pubblicità delle azioni conformi o difformi agli impegni assunti (nel testo si legge "devono rendere pubbliche le motivazioni" delle eventuali deroghe rispetto ai criteri per la scelta dei candidati). Per quanto riguarda i candidati ad elezioni dirette, presidenti delle regioni, sindaci e presidenti delle province, la raccomandazione è che si impegnino a uniformarsi alle stesse regole, con riferimento alle nomine di propria competenza.

Ad ottobre 2010 è stato reso noto il "verdetto" della stessa Commissione, presieduta dal senatore Pisanu, che ha fatto seguito alle prime verifiche sugli eletti. La valutazione non positiva ha prodotto la richiesta alle prefetture di chiarimenti (dati, relativi alle condanne ecc., giunti in effetti con molto ritardo ed incompleti) per decine di casi dubbi di candidature "incompatibili" con i parametri di eleggibilità richiesti dal codice etico¹⁵. Nella seduta del 17 maggio 2011 la Commissione antimafia avrebbe dovuto approvare la relazione sulla prima applicazione del Codice di autodisciplina, "tuttavia, l'Ufficio di Presidenza all'unanimità ha deciso di approfondire l'indagine passando all'articolo 2 dello stesso codice, il quale prevede che le verifiche siano fatte anche sulle nomine più rilevanti delle nuove amministrazioni, soprattutto assessori e

¹² Tra cui estorsione, usura, riciclaggio e impiego di danaro di provenienza illecita, trasferimento fraudolento di valori, omessa comunicazione delle variazioni patrimoniali da parte delle persone sottoposte ad una misura di prevenzione o a condanna con sentenza definitiva, attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti.

¹³ Sent. n. 407 del 1992. Da rimarcare che esse "non rappresentano un aspetto del trattamento sanzionatorio penale derivante dalla commissione del reato, e nemmeno una autonoma sanzione collegata al reato medesimo, ma piuttosto l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate"; il suo carattere è quello di requisito negativo per l'accesso alle cariche, "stabilito, nell'esercizio della sua discrezionalità, dal legislatore", nell'osservanza dell'art. 51 Cost (sent. n. 132 del 2001). In particolare, le ipotesi di incandidabilità previste dalla normativa vigente di contrasto ai fenomeni mafiosi hanno anche la funzione di "evitare, in un'ottica di buon andamento dell'amministrazione, relativa anche al procedimento elettorale, che si dia luogo ad una consultazione elettorale destinata ad essere travolta" (sent. n. 257 del 2010) ed anche "di troncarsi visibilmente ogni legame che possa far apparire l'amministrazione, agli occhi del pubblico, come non immune da tali infiltrazioni criminali" (sentenza n. 206 del 1999). La disciplina è dettata attualmente per le elezioni regionali e amministrative dalla legge n. 55 del 1990 Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale (art. 15) e dal testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 58). Ancora in corso di esame le proposte di legge per le incandidabilità riferite ai parlamentari. Si rinvia al recente contributo di G. Rivoecchi, *Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità con la carica di membro del Parlamento*, in *Rivista AIC*, n. 3 del 2011, dove tra l'altro l'A. considera necessario accompagnare l'esplicita previsione di incompatibilità delle cariche di senatore e deputato con una revisione dell'art. 68 Cost. "che superi la riserva alle camere, con valutazione a maggioranza, del giudizio sui titoli di elezione dei parlamentari", 31.

¹⁴ A differenza della ineleggibilità che è causa ostativa alla copertura della carica ed è rilevata dopo l'elezione, l'incandidabilità è un'incapacità giuridica speciale sanzionata con la "nullità" e non con la semplice "annullabilità" dell'eventuale elezione o nomina (comma 2, art. 58 del T.U.E.L.). L'incandidabilità sopravvenuta comporta difatti la pronuncia di decadenza del Consigliere. La Corte di Cassazione l'ha indicata come "inidoneità funzionale assoluta...non rinvocabile da parte dell'interessato" (sent. 24 febbraio 2005, n. 3904). A questa si affianca una puntuale disciplina del potere istruttorio dell'Ufficio elettorale circoscrizionale, che dovendo svolgere accertamenti in concreto circa la mancanza di condizioni impeditive, non dovrebbe limitarsi solo a prendere atto dell'autocertificazione del candidato, spostando di fatto tutto il peso del controllo sull'organo istituzionale chiamato alla convalida della relativa elezione previa eccezione sollevata d'ufficio o da candidati non eletti direttamente interessati o da alcun cittadino elettore.

¹⁵ Secondo le notizie diffuse dei media, tutti i partiti, con l'eccezione di Sel e Idv, avrebbero candidato persone a vario titolo implicate in procedimenti contro la criminalità organizzata. I casi finiti sotto osservazione riguarderebbero ben 45 candidati, molti dei quali in liste civiche. Quelli espressione di formazioni politiche nazionali sono stati 14: 2 del Pdl, 2 dell'MPA, 2 dei "socialisti uniti", 2 del Pd, 2 dell'Udc, uno dell'Api, uno del "partito di alternativa comunista" e uno di Rifondazione comunista.

responsabili maggiori dell'amministrazione delle municipalizzate", facendo anche affidamento su una collaborazione più pronta e concreta del Ministro dell'interno¹⁶.

Nel contempo, sono all'esame delle Camere proposte – si tratta dell'AC 3389 Di Pietro ed altri (IDV), dell'AC 4382 Giovannelli ed altri (PD), dell'AC 3850 Ferranti ed altri (PD) – che si aggiungono al disegno di legge, primo firmatario Alfano, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", approvato in prima lettura dal Senato il 15 giugno 2011 e trasmesso alla Camera con il n. 4434¹⁷ il cui iter la Commissione antimafia si riserva di monitorare con attenzione¹⁸. In particolare, il testo – oltre ad intervenire sulle pene per alcuni delitti contro la pubblica amministrazione – contiene una delega al Governo per l'adozione di un testo unico che disciplini, in caso di sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, l'incandidabilità a diverse cariche elettive e di governo a livello centrale, regionale e locale; il divieto di ricoprire alcune cariche elettive e di governo proprie degli enti locali; nonché ipotesi di decadenza o sospensione dalle cariche in caso di sentenze di condanna successive all'elezione o all'assunzione della carica.

Anche a fronte della Relazione presentata in occasione dell'inaugurazione della anno giudiziario 2012 in cui si sottolinea ancora una volta e con evidenza che illegalità, corruzione e malaffare sono «fenomeni ancora notevolmente presenti nel Paese e le cui dimensioni, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente alla luce», l'attuale Ministro della giustizia Severino, ha da ultimo espresso la posizione del governo nel senso di rallentare, sebbene di poco, l'iter del provvedimento.

3. I partiti e movimenti tra norme interne e codici etici. Gli obblighi degli iscritti, dei candidati e degli eletti, l'apparato sanzionatorio e garanzie procedurali

Come si vede, la cronaca recente testimonia l'ampio coinvolgimento formale di partiti e formazioni politiche, che ha fatto seguito a spinte interne e "quasi" esterne (visto che le proposte di autodisciplina unanimemente accolte provengono dagli stessi gruppi parlamentari, espressione delle formazioni politiche nelle Assemblee rappresentative) a rinnovare il ragionamento sulla praticabilità di una disciplina unitaria e coerente degli strumenti e dei modi di affermazione delle proprie finalità, che tenendo conto anche delle motivazioni etiche, restituisca significato al principio democratico come metodo del sistema politico.

Gli effetti pratici riguardo, in particolare, la selezione dei candidati ai diversi incarichi sono oggetto di valutazione su base qualitativa e quantitativa. Pochi sono, ad esempio, ad oggi i soggetti che, a fronte dei documenti di indirizzo sopra richiamati, hanno deliberato di recepire il Codice di comportamento o hanno

¹⁶ Cfr. resoconto stenografico n. 76, seduta del 17 maggio 2011 della Commissione, per l'esame delle modalità di attuazione della Relazione in materia di formazione delle liste dei candidati per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, approvata nella seduta del 18 febbraio 2010, con riferimento alle elezioni amministrative del maggio 2011.

¹⁷ Il cui art. 8 è rubricato "Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi".

¹⁸ La presentazione di questi progetti ha dato modo anche ad alcune forze politiche di ricordare all'opinione pubblica che l'Italia non compare tra i Paesi che hanno ratificato la Convenzione penale sulla corruzione (approvata a Strasburgo, il 27 gennaio 1999 ed entrata in vigore il 1° luglio 2002), strumento teso a migliorare la cooperazione internazionale per perseguire i reati di corruzione, tra cui corruzione attiva e passiva di parlamentari nazionali e stranieri e di membri di assemblee parlamentari internazionali.

introdotto esplicite regole di etica politica nei loro statuti o regolamenti interni¹⁹. Sempre più frequenti sono invece i casi sottoposti all'attenzione degli organi di garanzia per allontanare i casi di coinvolgimento delittuoso dai partiti, alcuni risolti con clamorose e controverse espulsioni.

Il **Partito democratico** è stato il primo in Italia ad approvare un «codice etico», deliberato dall'Assemblea costituente il 16 febbraio 2008 insieme alla carta dei valori ed allo statuto²⁰. Questa prima esperienza ha permesso di entrare nel merito di alcune questioni quali il rapporto tra prescrizioni del codice etico e l'ordinamento giuridico generale; il rapporto tra il codice e le fonti interne quali statuti e regolamenti; le modalità di approvazione e di revisione dei codici; la legittimazione e le competenze degli organismi eventualmente preposti al controllo ed alla sanzione delle norme di comportamento ed il loro rapporto con gli altri organi generali di garanzia e con il complessivo sistema di *governance* del partito²¹. Recentemente messo in discussione dal dibattito interno sul nuovo filone di indagini della magistratura sulla massoneria, nei contenuti, il testo si rivolge genericamente a “le donne e gli uomini che aderiscono” al partito, dettando principi di comportamento, prevedendo precisi casi di incandidabilità (condanna, anche in via non definitiva, e rinvio a giudizio per vari delitti, tra cui corruzione e concussione, mafia e criminalità organizzata) alle elezioni e alle cariche interne al partito e l'obbligo di dimissioni per chi già ricopre un incarico. In questo senso, il codice dimostra la volontà espressa del PD a valutare i singoli casi anche a prescindere dalle verità processuali (e dalla loro tempistica) e ad agire pienamente giustificati dall'uso della discrezionalità delle decisioni “politiche” che riguardano le finalità dell'associazione e l'efficacia della sua azione²². Le Commissioni di garanzia – che operano ai diversi livelli territoriali – hanno oltre ai compiti di vigilanza sul rispetto dell'ordinamento interno il potere di presentare alla Direzione Nazionale proposte di modifica o di integrazione del Codice etico.

Nel caso delle altre due formazioni politiche che al momento si sono dotate di un codice etico, Italia dei Valori e Sinistra Ecologia e Libertà, l'autoregolamentazione accoglie e rinvia esplicitamente al testo redatto dalla Commissione parlamentare antimafia del 2007.

Il codice etico dell'**IDV**, approvato nel 2010, si rivolge agli iscritti ed ai simpatizzanti non iscritti agli eletti, agli incaricati o designati ed estende il diniego di iscrizione e di candidatura anche a coloro che siano coinvolti in reati contro l'amministrazione della giustizia, contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro la vita e l'incolumità personale a titolo doloso, contro il patrimonio, per il delitto di associazione a delinquere, per il delitto di omicidio colposo con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. La disciplina si applica anche a tutti gli incarichi, di nomina o designazione politica,

¹⁹ Per un quadro comparato delle esperienze dei principali partiti europei, cfr. Camera dei Deputati, Dossier n. 57 del 2009, Gli statuti dei partiti politici. Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti d'America.

²⁰ Il testo dello Statuto del PD è stato da ultimo modificato a maggio del 2010.

²¹ Per le osservazioni puntuali sul caso del PD, si rinvia a G. Sirianni, *Un codice etico anche nell'ordinamento interno dei partiti: il caso del Partito Democratico*, in *Rassegna Astrid*, 2008, il quale conclude che di fronte alle molte perplessità che l'esame del rapporto tra fonti interne del partito fa emergere, “si potrebbe ritenere che il codice etico gode di una competenza (o meglio, di una preferenza) rispetto a quei profili normativi che richiedono, per il loro carattere “sensibile” un trattamento specifico”, 2.

²² Nel “Manifesto dei valori” si legge: “il Partito Democratico sa bene che anche la conquista di nuovi diritti può rivelarsi effimera, se non si afferma un'etica pubblica condivisa, che consenta agli italiani di nutrire un senso più alto dei loro doveri”.

ricoperti in enti pubblici o a partecipazione pubblica. Lo Statuto²³ stabilisce che “non possono aderire coloro che sono stati condannati per reati che comportino incompatibilità sostanziale con le finalità del partito, valutata di volta in volta dagli organi di garanzia a ciò preposti” (art. 4).

In particolare, **SEL** (in occasione del congresso costitutivo di Firenze dell'ottobre 2010) ha approvato all'unanimità due ordini del giorno su questione morale, cultura della legalità e lotta alla criminalità, ha aderito al codice di autoregolamentazione per le candidature approvato dalla Commissione Antimafia con il rinvio contenuto nell'art. 1, comma 7 dello Statuto e si è impegnata ad adottare tramite approvazione dell'Assemblea nazionale, uno specifico codice di autoregolamentazione per i gruppi dirigenti, le candidature, le elette e gli eletti, (art. 1, comma 8)²⁴.

L'**Unione di Centro** ha disciplinato con regolamento (in attuazione dell'art. 7 dello Statuto) un “Codice deontologico” a tutela dell'immagine e della dignità morale dei singoli iscritti. Ribadito che “la responsabilità politica è diversa dalla responsabilità giuridica e la presunzione di innocenza è un principio fondamentale per lo Stato di diritto e, come tale, espressamente garantito dalla nostra Costituzione e da Convenzioni internazionali ratificate dal nostro Paese”, le norme rinviano alla valutazione degli organi di giurisdizione statutaria interna, che come unico criterio direttivo hanno quello di considerare la gravità delle contestazioni giudiziarie, “fatto salvo, in ogni caso, il principio in base al quale l'iscritto all'U.D.C., che risulti destinatario di provvedimenti coattivi di limitazione della libertà personale da parte dell'autorità giudiziaria, debba essere sospeso, cautelativamente dal Partito, sino al termine degli stessi”²⁵.

Lo Statuto del partito di **Futuro e Libertà**, approvato dall'assemblea nazionale di Mirabello l'11 settembre 2011, prevede il “Codice etico” che iscritti ed aderenti devono rispettare, pena sanzioni disciplinari, ma dispone anche l'osservanza dell'obbligo di tenere una condotta non in contrasto “con i principi dell'onore, della dignità e del decoro personale” e che possa risultare lesiva gravemente “della onorabilità, dei principi e della linea politica del Partito” (art. 31). Quanto all'accertamento delle infrazioni ed alla decisione sulle eventuali sanzioni, la competenza è del la Commissione centrale di garanzia e dei probiviri; in particolare nel caso in cui l'iscritto sia sottoposto a procedimento penale per reato grave, nelle more della decisione definitiva in sede giudiziaria, è comminata la sospensione provvisoria a tempo indeterminato (art. 33). Ad oggi non risulta che il testo del codice sia stato approvato, nonostante le recenti e ripetute sollecitazioni da parte dello stesso vicepresidente della Commissione antimafia, esponente FLI, Fabio Granata.

Per quanto riguarda il “movimento” **Popolo della Libertà**, nel corso del Consiglio nazionale del Pdl di luglio 2011 risulta presentato, ma non approvato, un ordine del giorno (a firma, tra gli altri, Meloni e Scopelliti²⁶) per l'adozione di un codice etico con cui il partito si impegni a non candidare (ed eventualmente

²³ Il testo vigente è del 1 dicembre 2009.

²⁴ Il testo vigente dello Statuto di SEL è dell'8 ottobre 2011.

²⁵ Per alcuni dati, cfr. l'inchiesta della rivista *Diario* del 2004, secondo cui l'UDC era considerato il partito italiano con il maggior numero tra inquisiti, imputati e condannati, tra cui il segretario nazionale Lorenzo Cesa e l'inchiesta de *Ivoce.info* dell'aprile 2008, sui candidati alle elezioni politiche del 2008, da cui risultava che il 9% dei “futuri deputati” dell'UDC sono stati “condannati in primo o in secondo grado e in attesa della procedura d'appello e della Cassazione”. Fra i candidati c'è l'ex-presidente della Regione Siciliana Salvatore Cuffaro, che nel gennaio 2008 è stato condannato in primo grado a cinque anni e interdizione dai pubblici uffici per favoreggiamento semplice nei confronti di soggetti legati alla mafia siciliana.

²⁶ Proposta da ultimo ripresa e rilanciata all'opinione pubblica a febbraio 2012 da Gabriele Albertini.

a sospendere dagli incarichi) nelle liste del partito ed in ogni altro tipo di istituzione, a non inserire nell'organico del partito, oltre a non indicare per incarichi in società pubbliche chi è stato oggetto di condanne, anche solo di I grado²⁷, per particolari reati (mafia, criminalità organizzata, corruzione e concussione, contro la libertà personale e comunque in genere reati di particolare gravità). La richiesta riguarda poi i candidati, affinché si impegnano a rinunciare, in caso di coinvolgimento in inchieste giudiziarie relative ai reati sopraelencati, e fino a richiesta di archiviazione, estinzione o definizione del giudizio di primo grado con assoluzione, ad incarichi istituzionali elettivi quali ad esempio presidenti e vice presidenti di Commissioni parlamentari, regionali, provinciali e comunali, Presidenti e Vice presidenti di consiglio regionale, provinciale e comunale. Nel testo erano inseriti anche la previsione di un limite oltre il quale non si possa più essere ricandidati nella stessa istituzione e l'adozione del metodo delle primarie per selezionare i candidati alle elezioni. Le uniche disposizioni che riguardano obblighi di comportamento presenti nello statuto del PdL²⁸ sono quella con cui si richiede che "Ogni associato si impegna a tenere comportamenti ispirati al rispetto della dignità degli altri associati" (art. 4) e quella che individua le misure disciplinari che il Collegio dei Probiviri è competente ad adottare, tra le quali "l'espulsione è inflitta per infrazioni gravi alla disciplina del Movimento o per indegnità morale o politica" (art. 46).

Lo Statuto della **Lega nord**²⁹ rinvia ad un "codice comportamentale" (art. 30), il cui rispetto è vincolante per gli iscritti, e fa riferimento (art. 52) genericamente di "doveri politici e morali" di ogni aderente al movimento; la sanzione dell'espulsione, in particolare, potrà essere comminata dal Il Collegio Federale dei Probiviri a causa di indegnità o di ripetuti comportamenti gravemente lesivi della dignità di altri soci o pregiudicanti l'immagine politica del movimento. Il Regolamento attuativo dello Statuto, da ultimo modificato nel gennaio 2012, chiarisce (art. 6) che "coloro che ricoprono incarichi elettivi o di nomina politica si impegnano a non servirsi della propria qualifica per realizzare comprovati vantaggi o profitti illegittimi a sé stessi o ad altri, non coincidenti con l'interesse pubblico" e che (art. 7) "per indegnità si intende il venir meno dei requisiti morali necessari per essere Socio del Movimento e per offrirne un'immagine consona ai suoi principi".

Il Codice etico è parte integrante dello Statuto della **Federazione della sinistra** ed obbliga gli iscritti, soprattutto ove ricoprano rilevanti ruoli politici o istituzionali o cariche elettive, a non assumere decisioni che producano, anche per via indiretta, vantaggi personali o del proprio nucleo familiare, dei conviventi, dei parenti o degli affini e a non possono abusare dell'autorità che deriva dalla loro carica istituzionale, anche contrastare ogni degenerazione oligarchica o clientelare del potere³⁰.

Non risultano approvati specifici testi normativi di comportamento etico dai **Radicali italiani** e da **La Destra** (il cui Comitato Etico ha, però, recentemente preparato una bozza).

Tra le esperienze regionali si segnala l'adozione (18 febbraio 2011) da parte del Consiglio della Regione Calabria di un ordine del giorno, recante il Codice etico "sulla trasparenza dei candidati, degli eletti e degli

²⁷ Nessuno include – per ora – i semplici indagati, come ad esempio è al momento il coordinatore PdL, Denis Verdini.

²⁸ Da ultimo modificato dal Consiglio nazionale dell'11 luglio 2011.

²⁹ Approvato nel marzo 2002 dal Congresso federale ordinario.

³⁰ Lo Statuto è stato approvato dal Congresso fondativo della Federazione nel novembre 2010.

amministratori pubblici per contrastare la collusione con la ndrangheta” rivolto ai partiti, gruppi consiliari, formazioni politiche e liste civiche rappresentate in consiglio regionale perché aderendo al presente codice s’impegnino a non presentare come candidati coloro nei cui confronti, alla data di pubblicazione delle Convocazioni dei rispettivi Comizi elettorali, sia stato emesso decreto che dispone il giudizio, ovvero misura cautelare personale non annullata in sede di impugnazione, o che si trovino in stato di latitanza o di esecuzione di pene detentive.

4. I casi recenti di esclusione ed espulsione dai partiti di fronte alla cronaca giudiziaria e non solo

Questi sono i giorni in cui l’opinione pubblica europea assiste alla clamorosa vicenda della dimissione, senza troppe esitazioni, del Capo dello Stato tedesco Wulff (17 febbraio scorso), per il coinvolgimento in uno scandalo in cui è accusato di aver ricevuto da un amico un prestito a tasso agevolato, e alla dolorosa espulsione dal partito socialista e da quello conservatore in Grecia, entrambi al governo³¹, rispettivamente di 22 e 21 deputati dai loro gruppi parlamentari, a seguito del forte dissenso manifestato durante il dibattito in aula sull’approvazione delle nuove misure di austerità. In Italia, dimissioni, espulsioni e allontanamenti – quando arrivano – riguardano molto spesso fatti riportati dalla cronaca giudiziaria; l’ultimo da registrare (6 marzo 2012), mentre si consegnano queste note, è un ulteriore tassello delle vicende di sospetti pesanti illeciti che gravano su pressoché tutti i consiglieri membri (4 su 5) dell’ufficio di presidenza della Regione Lombardia, dopo Franco Nicoli Cristiani (Pdl), Filippo Penati (Pd) e Massimo Ponzoni (Pdl), oggi Davide Boni (Lega).

In questo paragrafo conclusivo sono riportano esempi recenti di espulsione o allontanamento degli iscritti per cause di indegnità morale e coinvolgimento in procedimenti penali, anche a seguito di richiesta alle Camere di autorizzazione all’arresto. Solo un cenno sarà fatto ai numerosi casi di allontanamento per gravi divergenze con la linea politica o la disciplina del partito o movimento, o per aver arrecato grave danno alla sua immagine³².

³¹ Il terzo partito di coalizione, Laos, si è praticamente ritirato dal governo, dopo che il suo leader si è pubblicamente opposto all’accordo del 12 febbraio 2012.

³² Solo per citarne alcuni recenti, il caso interno al PD, Villari-Commissione di vigilanza RAI; i diversi casi nella Lega Nord (Giancarlo Porta, Valentino Pambianchi, Alessandro Signorini); il caso di Giorgio La Malfa nel Partito repubblicano; da ultimo, il caso di Fabrizio Ferrandelli, sospeso dall’IdV – di cui era stato capogruppo in consiglio comunale – per essersi candidato alle primarie del centro-sinistra, consultazioni che lo hanno peraltro visto prevalere sugli altri 3 candidati, il 4 marzo 2012.

Nel periodo dell'attuale legislatura, tra i casi più clamorosi, quello del senatore Luigi Lusi per il quale, il 6 febbraio 2012, il Pd ha deciso all'unanimità la sanzione della cancellazione dall'albo degli eletti e dall'anagrafe degli iscritti³³. Il nuovo Regolamento sul funzionamento delle Commissioni di Garanzia, sulle procedure e sulle sanzioni che derivano dalla violazione dello Statuto e del Codice etico, era stato da poco modificato (Direzione nazionale del 23 settembre 2010), tra l'altro proprio riguardo all'introduzione, al posto della espulsione, della "cancellazione dall'albo delle liste di iscritti" (anche temporanea, cui può seguire la riammissione) per accertate violazioni dell'ordinamento interno. Il nuovo testo – giudicato necessario anche a seguito delle nuove vicende legate alla massoneria – impone anche l'obbligo per gli iscritti a comunicare la propria eventuale adesione ad altre associazioni. Il senatore è indagato per l'appropriazione indebita di 13 milioni di euro che risultano dirottati, a conti a lui riconducibili, dai bilanci del partito la Margherita (ora sciolto) di cui era tesoriere³⁴. Contro la decisione degli organi interni del PD, Lusi ha annunciato ricorso al Tribunale civile, mentre al momento è stata respinta la richiesta di patteggiamento avanzata nel processo³⁵.

Pochi mesi prima (5 settembre 2011) la Commissione di Garanzia del Pd aveva sospeso Filippo Penati, "sino al completo chiarimento della propria posizione giudiziaria". La decisione fa seguito all'autosospensione dell'autorevole esponente del partito (già capo della segreteria di Pierluigi Bersani, ex sindaco di Sesto San Giovanni e presidente della Provincia di Milano, da ultimo vicepresidente del Consiglio regione in Lombardia), coinvolto nell'inchiesta di Monza sulle tangenti nell'area Falck.

Nei confronti del magistrato e deputato Alfonso Papa, coinvolto nell'inchiesta "P4", riguardante la gestione e l'affidamento di appalti negli ambiti della pubblica amministrazione e il passaggio di informazioni riservate, con le accuse di rivelazione di segreto d'ufficio e favoreggiamento (la Camera aveva espresso voto favorevole all'arresto il 20 luglio 2011)³⁶, il PdL non ha assunto decisioni specifiche, neanche dopo che la sezione disciplinare del Consiglio superiore della Magistratura ne aveva disposto la sospensione in via cautelare dalle funzioni e dallo stipendio di magistrato (16 luglio 2011) e l'Associazione nazionale magistrati ne aveva deciso l'espulsione (23 luglio 2011³⁷).

Nello stesso giorno il Senato aveva votato no alla richiesta analoga per Alberto Tedesco, ex assessore alla sanità della Regione Puglia (dimissionario, un paio di mesi prima, su pressione del Presidente della Regione Vendola) e senatore del Pd passato poi al gruppo Misto, indagato dalla Procura di Bari.

E' di agosto 2011 la decisione del Commissario dello Stato di reintegrare nella carica di "deputato" della Regione Sicilia, Gaspare Vitrano (che era stato sospeso con decreto della Presidenza del Consiglio dei

³³ Anche l'ufficio di presidenza del gruppo Pd al Senato – dopo averlo invitato, inutilmente, a dimettersi – lo aveva escluso (il 1 febbraio).

³⁴ Secondo le dichiarazioni di Luigi Berlinguer, presidente della Commissione di garanzia, riportate dalla stampa "sono emerse gravi responsabilità da parte del senatore Luigi Lusi, non contestate" dal senatore stesso. "Tutto questo ha posto con evidenza l'incompatibilità della permanenza del senatore nel Partito democratico. Si è deciso quindi di procedere con la sanzione più grave prevista dall'ordinamento" ovvero "la cancellazione, questo è il termine tecnico corretto, dall'albo degli elettori e dall'anagrafe degli iscritti". Una decisione "unanime" e non appellabile, perché nel partito non esiste organo superiore".

³⁵ Diverso il caso precedente, sempre in casa PD, del senatore Riccardo Villari, espulso dal gruppo parlamentare nel 2008, non per coinvolgimento in procedimenti giudiziari, ma per grave contrasto con la linea del proprio partito, in quanto eletto presidente della Commissione di Vigilanza RAI dalla allora maggioranza di governo, aveva rifiutato gli inviti a dimettersi. In quella occasione ci si appellò anche ad "patto non scritto di lealtà reciproca", citato nel regolamento del gruppo parlamentare dei democratici³⁵.

³⁶ Prima di questo voto, nella XVI legislatura, la Giunta per le autorizzazioni si era espressa, sempre negativamente, su altri 22 casi.

³⁷ Nella motivazione è citato il codice etico dell'ANM, in base quale occorre evitare "qualsiasi coinvolgimento in centri di potere partitici o affaristici che possano condizionare l'esercizio delle sue funzioni o comunque appannarne l'immagine".

ministri), indagato per tangenti. Il Pd aveva provveduto a sospenderlo dal gruppo e dal partito, subito dopo il suo arresto.

Nei confronti di Nicola Cosentino, il Pdl si è limitato ad attribuire ad un altro esponente del partito (Francesco Nitto Palma, già Ministro della Giustizia del IV governo Berlusconi) la carica di coordinatore campano. Per l'ex sottosegretario all'Economia, accusato di favoreggiamento nei confronti della camorra oltre che di riciclaggio, falso, corruzione e violazione di norme bancarie, è stata negata l'autorizzazione all'arresto con il voto della Camera del 12 gennaio 2012.

Anche in riferimento al primo caso di ministro nominato con procedimenti penali in corso, non esistono decisioni legate alla disciplina interna di partito. Quando, in seguito al rinvio a giudizio per concorso esterno in associazione mafiosa, Pd, Idv e Fli presentano una mozione di sfiducia individuale (che sarà respinta il 29 settembre 2011), l'onorevole Saverio Romano, Ministro all'Agricoltura nel IV Governo Berlusconi, si era già dimesso da un anno dalla carica di segretario regionale siciliano ed era uscito dell'Udc, fondando una nuova formazione politica (I Popolari di Italia Domani - Pid) insieme, tra gli altri al senatore Salvatore Cuffaro che, a sua volta, si era allontanato dall'UDC, partito che lo aveva comunque difeso e candidato alle elezioni nazionali, nonostante la condanna inflitta in primo grado nel gennaio 2008 per favoreggiamento a Cosa nostra. Cuffaro dopo la condanna in appello del gennaio 2010 aveva lasciato ogni incarico di partito e a seguito della confermata della condanna in Cassazione (22 gennaio 2011) si era dimesso da parlamentare.

A livello territoriale è possibile ricordare il caso meno recente di Ottaviano del Turco, arrestato (14 luglio 2008) a seguito di un'inchiesta della Procura della Repubblica di Pescara, insieme a una decina tra assessori, ex-assessori, consiglieri ed alti funzionari della Regione Abruzzo con l'accusa di associazione per delinquere, truffa, corruzione e concussione, nell'ambito di un'inchiesta sulla gestione della sanità privata. Poco dopo l'arresto si dimette da presidente e si autosospende da membro della Direzione Nazionale del PD. Altra recente vicenda significativa è quella umbra. Ad Orfeo Goracci, vicepresidente del consiglio, già sindaco di Gubbio e parlamentare, e Maria Cristina Ercoli, ex vicesindaco di Gubbio sono stati contestati vari reati tra cui l'associazione a delinquere finalizzata all'abuso di ufficio (e disposto l'arresto il 14 febbraio 2012). Appena ricevuto l'avviso di garanzia, all'inizio del novembre scorso, Goracci si era autosospeso da Rifondazione comunista, anticipando la decisione che comunque sarà presa della segreteria regionale del partito. Non erano invece arrivate le auspiccate dimissioni dalle cariche pubbliche.